

Eindgebruiker wees op uw hoede, Bouwbesluit 2012 biedt onvoldoende veiligheid

Delft, 20 juni 2016

In “Omgeving in de Praktijk” en herhaald in “NEN Bouwmail” is een artikel verschenen waaruit (ten onrechte) kan worden afgeleid dat de voorschriften voor brandveiligheid in de afdelingen “bestaande bouw” van het Bouwbesluit 2012, als set een integraal veilige situatie opleveren. Dat is onjuist.

Eerst een stukje geschiedenis.

De voorschriften voor brandveiligheid bestaande bouw waren in 1992 niet gegeven in het Bouwbesluit zelf, maar in de Regeling Bouwbesluit brandveiligheid (Stcrt. 1992, 101 en 188). Die regeling is gemaakt nadat het Bouwbesluit (1992) in december 1991 was afgerond. De inhoud van de regels brandveiligheid bestaande bouw van het Bouwbesluit 2012 hebben die regeling als bron.

Wie wat bewaard heeft wat. Hieronder een uitgebreid citaat uit de regeling uit 1992.

“Voor de voorschriften voor de bestaande bouw is uitgegaan van de oudste in ons land bekende bouwvoorschriften van gemeentelijke of provinciale verordeningen, die krachtens de Woningwet van 1901 zijn gegeven. Daarbij is in beginsel gekozen voor de laagste eis die in de onderscheidene documenten ten aanzien van een bepaald onderwerp is gesteld. Reden hiervoor is dat uit het oogpunt van verworven rechten geen verdergaande eisen mogen worden gesteld dan die, welke golden op het moment waarop de bouwvergunning voor het desbetreffende bouwwerk werd verleend. Indien een hogere eis zou zijn gesteld, zou de grondslag voor de uitvaardiging van een aanschrijving wegens strijd met de bij of krachtens het Bouwbesluit voor de bestaande bouw gegeven voorschriften, waaronder dus ook de in deze regeling voor de bestaande bouw vervatte voorschriften, zijn verruimd, hetgeen uit het oogpunt van verworven rechten onrechtvaardig is. Het niveau dat destijds werd geaccepteerd kan met het oog op de brandveiligheid nog juist als ondergrens worden geaccepteerd. Zodra het niveau van de voor de bestaande bouw geldende brandveiligheidsvoorschriften wordt onderschreden, zijn burgemeester en wethouders op grond van artikel 14 van de Woningwet (Stb. 1991, 439) gehouden de eigenaar van het desbetreffende gebouw aan te schrijven tot het treffen van voorzieningen om de ontstane strijd op te heffen. Zij moeten de eigenaar de keuze laten tot het treffen van de voorzieningen waartoe is aangeschreven of tot het staken van de bewoning of het gebruik.

Het vorenstaande betekent overigens niet dat, wanneer het niveau van de voor de bestaande bouw geldende brandveiligheidsvoorschriften nog niet wordt onderschreden wanneer die voorschriften op zich zelf worden beschouwd, burgemeester en wethouders niet ook zouden kunnen aanschrijven tot het uit het oogpunt van brandveiligheid treffen van voorzieningen. In

deze situatie bestaat er dus strijd met de nieuwbouwvoorschriften en niet met de voor de bestaande bouw geldende voorschriften. De noodzaak van de te treffen voorzieningen zal in zo'n geval door burgemeester en wethouders moeten worden gemotiveerd. Een dergelijke noodzaak kan samenhangen met enerzijds het gebouw zelf, voortvloeiend uit bijvoorbeeld ervaringsgegevens met betrekking tot brandonveilige situaties, of met omstandigheden die verband houden met de gebouwde omgeving. Daarnaast kan daarvan ook sprake zijn wanneer het bouwwerk bij beschouwing van de voorschriften op zich zelf weliswaar niet in strijd is met deze voorschriften voor de bestaande bouw maar in samenhang met elkaar toch een brandonveilige situatie oplevert.

Is in het verleden echter reeds een hoger niveau aan brandveiligheid gerealiseerd dan de bij of krachtens het Bouwbesluit voor de bestaande bouw geldende voorschriften, dan mag bij het vrijwillig verbouwen of op basis van een aanschrijving treffen van voorzieningen nimmer het op basis van de destijds verkregen bouwvergunning gerealiseerde niveau aan brandveiligheid worden onderschreden. Met andere woorden, het vrijstellingsniveau of het aanschrijvingsniveau ligt in zo'n situatie altijd tussen het destijds gerealiseerde niveau en het op grond van het Bouwbesluit geldende nieuwbouwniveau. Daarbij wordt er, omdat verbouwen of aanschrijven gelijk is aan bouwen, van uitgegaan dat in beginsel het nieuwbouwniveau zal worden geëist. Afhankelijk van de mogelijkheden die het te verbouwen gebouw biedt, kan door burgemeester en wethouders voor het te verbouwen gedeelte vrijstelling worden verleend tot een niveau dat naar mag worden aangenomen zo dicht mogelijk bij dat van de nieuwbouw ligt. Voor niet tot bewoning bestemde gebouwen bestaat voor burgemeester en wethouders op grond van artikel 17, derde lid, van de Woningwet nog de mogelijkheid om aan te schrijven tot het treffen van voorzieningen en daarbij tevens te bepalen dat het gebruik direct wordt gestaakt totdat de voorzieningen waartoe is aangeschreven zijn getroffen.

In dit verband wordt nog opgemerkt dat verbetering van het brandveiligheidsniveau van een bestaand bouwwerk ook op basis van de in de gemeentelijke bouwverordening gegeven gebruiksbepalingen kan worden bewerkstelligd. Immers, de bouwverordening kan bepalen dat in bepaalde gebouwen, waarbij vooral wordt gedacht aan niet tot bewoning bestemde gebouwen, moeten zijn uitgerust met niet-bouwkundige voorzieningen, zoals bijvoorbeeld kleine blusmiddelen, brandmeld- en ontruimings-/alarmeringsinstallaties. Voorts kunnen de gebruiksbepalingen betrekking hebben op beperking van het gebruik van het gebouw of delen van dat gebouw. Een en ander is door burgemeester en wethouders op basis van een gebruiksvergunning te regelen. Aanschrijving moet volgens de wetsgeschiedenis worden gezien als een ultimum remedium. Verbetering van het brandveiligheidsniveau langs vrijwillige weg verdient de voorkeur. Beperkende voorwaarden met betrekking tot het gedeeltelijke gebruik van een gebouw kan de eigenaar van dat gebouw evenzo, maar dan meer uit bijvoorbeeld exploitatiemotieven, brengen tot verbetering van het bouwkundig brandveiligheidsniveau. Burgemeester en wethouders zullen ter zake een afweging moeten maken waarbij het advies van de brandweer een belangrijke en wellicht doorslaggevende rol kan spelen.”

Kort samengevat; voor de onderscheiden deelaspecten van brandveiligheid is steeds het laagste vergunde niveau van dat aspect als ondergrens in het Bouwbesluit 1992 neergelegd. Er is niet een set voorschriften ontwikkeld die integraal beschouwd een voldoende veilig niveau oplevert. Dat was toen zo en is nu nog steeds zo. Niet voor niets is gesteld dat er voor gemeenten in een situatie waarbij veel deelaspecten een niveau hebben dat gelijk is aan de grenswaarde voor de bestaande bouw er alle aanleiding is om gemotiveerd aan te schrijven (artikel 13 WW). De risico's voor de eindgebruiker zijn dan te hoog!

Manco in het huidige Bouwbesluit 2012

De wetgever heeft per 01.04.2012 het “verbouwniveau“ ingevoerd en daarbij het begrip “rechtens verkregen niveau” geïntroduceerd. Dit met als ondergrens de set voorschriften voor de bestaande bouw. Met als gevolg dat de eindgebruiker het risico loopt dat als de bouwer dat uiterst lage niveau heeft toegepast voor alle deelaspecten van brandveiligheid, de eindgebruiker in een onveilig gebouw vertoeft. Naar onze mening een behoorlijk manco in de regelgeving.

Dit manco is uitgelegd in de door het IBR georganiseerde cursussen Bouwbesluit 2012 voor juristen kort na de afkondiging van het Bouwbesluit 2012. Op 16 juni jl. is het nog weer eens uitgelegd op het VBE congres “Integrale brandveiligheid”. Daarbij is ook een oproep gedaan om de verbouwvoorschriften voor brandveiligheid op zo kort mogelijk termijn aan te punten.

De stelling, zoals die in voornoemde publicaties is gedaan, dat het niveau “bestaande bouw” wel toereikend geacht kan worden voor bijvoorbeeld starterswoningen, geeft er blijk van dat de auteur aan de achtergronden van de regelgeving aandacht onvoldoende aandacht heeft geschonken. Omdat deze stellingname veel mensen onnodig in gevaar brengt doe ik er een schepje bovenop en noem het een apert onjuiste stellingname.

Daar komt nog een overweging bij. De Tweede Kamer wil (en terecht) de eindgebruiker centraal stellen bij de bouwregelgeving. Dat begint met publiekrechtelijke regelgeving waarvan de inhoud is toegesneden op de bescherming van die eindgebruiker. Dat doet het Bouwbesluit 2012 minder dan de eerdere versies van het Bouwbesluit. Het vervelende is nu dat de signalen die de markt bereiken over het nieuwe BBL doen vermoeden dat de wetgever in de toekomst de eindgebruiker nog minder in bescherming neemt. De facto is bijvoorbeeld het nog meer vergunningsvrij maken van bouwwerken een symptoom van die verkeerde ontwikkeling. Actal heeft hier ook op gewezen.¹

Op voornoemd congres is in een “Lagerhuis opstelling” onderkend dat zelfs de daar aanwezige experts voor bijna 99% het Bouwbesluit 2012 en de integrale brandveiligheid

¹ Van regeldrukbeleid naar betere regels, Visie toekomstig regeldrukbeleid, Actal, juni 2016

moelijk te doorgronden achten. Per gevolg erkennen ze in de praktijk het dus onvoldoende te beheersen Dat zelfde percentage onderkende dat er fundamenteel en snel aan adequate scholings- en reguliere lesprogramma's in het MBO, HBO en universitair onderwijs moet worden gewerkt om de doelstelling achter de voorgenomen "Wet kwaliteitsborging voor het bouwen" te kunnen waarmaken. Algemeen werd overigens tijdens dit congres vastgesteld dat de door de minister beoogde "kwaliteitsborger met integrale kennis over het brede veld van de bouwregelgeving" in de verste verte (nog) niet bestaat.

Dat zijn duidelijke signalen die in het debat tussen de Tweede Kamer en de minister de komende maanden een rol zouden moeten spelen.

Dr. ir. N.P.M. Scholten, Expertisecentrum Regelgeving Bouw